

Вениамин Евгеньевич Чиркин

Форма правления в современной России

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*форма правления России, полупрезидентская,
президентско-парламентарная республика*

В каком-то виде вопрос об управлении государством и, следовательно, о форме правления с давних времен присутствовал в менталитете народов, древних памятниках, рассуждениях мыслителей (в Лейденском папирусе Египта в XIII до н.э., в уходящих вглубь тысячелетий индийской ведах, в поучениях Конфуция об управлении в Китае (VI в. до н.э.), в сочинениях античного автора Платона о законах и идеальном государстве (V в. до н.э.) и др.), но, видимо, первым, кто предложил классификацию форм правления в истории и для его времени был Аристотель (IV в. до н.э.). Он различал три правильные («для общего блага») формы правления – монархию, аристократию и полицию – ее он считал идеальной формой, и три неправильные формы (в интересах самих правящих): тиранию, олигархию и демократию. В этих классификациях переплетались разные явления: то, что потом было обозначено как форма государства в целом, политический режим и одна из сторон формы государства – форма правления. В дальнейшем подход Аристотеля с поправками, например, в отношении демократии, усвоили многие авторы различных стран. Хотя его терминология была пересмотрена, нередко и в наше время необходимой точности в названных понятиях нет. Вместе с тем, в государствоведении и науке конституционного права сложился более или менее общий подход, согласно которому форма правления (монархия, республика и др.) рассматривается разными авторами как элемент более

крупного фактического явления и правового понятия «форма государства» наряду со вторым элементом – формой государственно-территориального устройства (федерация, унитарное государство и др.) или двумя элементами (формой государственно-территориального устройства и формой государственного режима (у некоторых авторов – формой политического режима). В очень редких случаях применяется четырехсоставное понятие формы государства, добавляется «политическая динамика».

Форма правления (иногда говорят – государственного правления) в российской науке теории государства и права иногда рассматривается в широком и узком смысле (в науке конституционного права такой подход не используется). В широком смысле — это система организации, полномочий и взаимодействия всех органов государства, а также их управленческой деятельности внутри и вне системы. Форма правления в узком смысле это система организации, полномочий, порядка управленческой деятельности и взаимоотношений только высших органов государства – главы государства, парламента и правительства. В последней характеристике, видимо, можно было бы учесть и некоторые другие высшие органы, например, конституционный суд или иные органы конституционного контроля, а, возможно и некоторые другие органы.

Дискуссия по последнему вопросу выходит за узкие рамки проблематики данной статьи. Однако, на наш взгляд, в характеристике формы правления помимо системы и взаимосвязей определенных органов государства следовало бы учесть еще одну составляющую, которая имеет прямое отношение к форме правления России в связи с вопросом о юридическом и фактическом понятии формы правления. Это прямые и обратные связи управляющих (органов, институтов, должностных лиц и др.) и управляемых (прежде всего, населения страны). В некоторых странах связи монарха и возглавляемого им государственного аппарата с подданными на основе личной преданности (например, в ст. 6 Основного низама Саудовской Аравии 1999 г. с формулировкой для подданных: «слушаю означает повинуюсь»¹), имеют другой характер, чем в демократической республике с периодическими выборами и референдумами, с непосредственным общением президента с разными общественными объединениями, гражданами. Система «ввода –вывода» информации, принятия решений действует в таких условиях по-разному. Поэтому мы полагаем, что признак прямых и обратных связей управляющих (от имени государства, особенно высших и центральных органов государ-

¹ См. *The Basic Law of Government/Highlights of Development in Saudi Arabia*, Riyadh. Без года. с. 17. Далеко не во всех монархиях дело обстоит так. Есть монархии гораздо более демократичные, чем республики (сравним, например, Великобританию и КНДР). Мы специально взяли наиболее контрастирующие примеры.

ства) и управляемых является существенным при характеристике той или иной формы правления.

Традиционно различаются две основные формы правления – монархия и республика, другие градации проводятся внутри них (абсолютная, дуалистическая, парламентарная монархия, президентская, парламентарная и другие республики). Жизнь усложняет эти классификации. Существуют выборные монархии (Камбоджа, Малайзия, в последней монарх избирается по очереди на пять лет из числа девяти султанов штатов²). Были и есть республики с президентами, провозглашенными конституциями пожизненными (первым был Иосип Броз Тито в Югославии), затем пожизненные президенты были провозглашены в Тунисе, Кении, Гвинее, Малави, Туркменистане и других странах³, есть даже фактически наследственные президенты (Азербайджан, Сирия, Габон)⁴.

Все эти явления, однако, не отвергают необходимости знать и правильно применять соответствующую юридическую догматику, терминологию. Понятия республики и монархии, другие понятия различных форм правления не отбрасываются, а уточняются (об этом, в частности, свидетельствует рассматриваемый ниже пример президентско-парламентарной республики).

В России монархия была упразднена еще до Октябрьской революции в 1917 г. постановлением Временного правительства, которое провозгласило Россию республикой 1 сентября 1917 г. Название этой формы правления сохранилась при советской власти, но с принципиально иной сущностью и новыми характеристиками: советская республика, республика Советов, республика рабочих и крестьян. Это была совершенно иная республиканская форма правления. Действующая Конституция РФ отвергает терминологию и саму суть прежней республики. Ст. 1 Конституции РФ содержит другую терминологию. Она говорит о власти народа, а не класса и устанавливает, что наряду с характеристиками демократическое (ст. 1), социальное (ст. 7), светское (ст. 14), федеративное (ст. 1) государство Россия является государством «с республиканской формой правления», «наименования Российская Федерация и Россия равнозначны».

Монархия давно ушла из жизни и даже памяти людей. Однако в середине и конце 90-х начале 2000-х гг. на волнах демократических событий в стране появились немногочисленные группировки, в частности из среды потомков бывших дворян. Некоторые из них на свои немногочисленные собрания

² Всего штатов 13, но четыре возглавляют не султаны.

³ Очень немногие из них закончили жизнь с этим титулом.

⁴ В КНДР руководителями государства были сын первого президента Ким Ир Сена, теперь его внук, но они не имели и не имеют титула президента. Это звание навечно сохраняется у покойного Ким Ир Сена.

надевали царскую офицерскую форму, императорские ордена и говорили о желании видеть в России монархию. В Россию приезжали из-за границы члены бывшего императорского дома, но монархические взгляды не получили сколько-нибудь заметного влияния в обществе, а потомки императорской фамилии даже и не поднимали вопроса о восстановлении монархии. Республиканская форма правления утвердилась в менталитете российского народа как единственно возможная.

В мире существовали и существуют различные, в том числе искаженные республиканские формы правления (упомянутая республика с пожизненным президентом, военная республика, управляемая военным советом (иногда такая ситуация сохранялась около двух десятков лет), суперпрезидентская республика и др.), но основными классификационными единицами являются две – президентская и парламентарная республики.

На наш взгляд, Россия не относится ни к той, ни к другой форме. В стране создана своеобразная республиканская форма правления, которую иногда, по примеру Франции, где первоначально при генерале де Голле, в 1958 г. возникла подобная форма, сначала называли полупрезидентской республикой (этот термин – *République semi-présidentielle* впервые ввел в оборот французский политолог и юрист-конституционалист Морис Дюверже в 1978 г. для характеристики Пятой республики во Франции)⁵. В дальнейшем его широко использовали, как признанный, в научной литературе многих стран⁶. В российской литературе тоже использовался этот термин по отношению к России и некоторым другим постсоветским государствам⁷. Его применял и автор данной статьи.

Однако дальнейшее изучение ситуации во Франции и России показало, что, несмотря на однородность формы правления в этих двух странах, в ней существуют определенные различия. Структура высших органов государ-

⁵ См. M. Duverger, *Échec au roi*, Paris 1978. См. также M. Duverger, *Les Régimes Semi-Présidentiels*, Paris, 1986. Этот термин широко используют американские политологи. См. обобщающий доклад T. Ginsburg, J.A. Cheibub, Z. Elkins, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: on the Hybridization of Constitutional Form*, Workshop on Measuring Law and Institutions: Analytical and Methodological Challenges. Pompeu Fabra University, Barcelona. October 2–3 2009, p. 1,7,9 etc.

⁶ В энциклопедическом электронном справочнике Википедия названо 31 государство «с полупрезидентской системой правления». Это преимущественно постсоветские государства и развивающиеся страны (Алжир, Гвинея-Бисау, Гаяна, Мадагаскар и др., среди них названы Палестина и Тайвань). Из числа европейских стран указаны Армения, Грузия, Португалия, Россия, Украина, Чехия).

⁷ См. М.А. Краснов, *Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса и полномочий (опыт сравнительно-правового анализа)*, «Государство и право» 2003, № 10, с. 16–20; О.И. Зазнаев, *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*, Казань 2006.

ства во Франции и России в принципе одинакова, но их положение в общей системе органов государства, отношения между президентом, парламентом и правительством в этих двух странах не совсем одинаковы. Достаточно сказать, что в Конституции Франции 1958 г. не говорится, о том что президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), а органы исполнительной власти во Франции формируются на партийной основе: юридически правительство назначается президентом, но фактически оно формируется партией большинства в парламенте. И трижды после принятия Конституции Франции 1958 г. (в 1986, 1993, 1997 гг.) сложилось так, что президент вынужден был назначать правительство из оппозиционной ему партии (блока оппозиционных партий), которые имели большинство в нижней палате парламента. В России дело обстоит не так, да и роль парламента иная.

Россия имеет свои особенности в форме правления. Поэтому, та терминология, которая подходит для Франции, не всегда уместна для России. Кроме того, термин «полупрезидентская республика» является довольно неопределенным. Половина названия взята от президентской республики, но неясно, что представляет собой оставшаяся половина, она не определена. Поэтому, возможно, что такая терминология не очень подходит и для других стран из-за своей неопределенности. Слово «полупрезидентская» может быть понято и как характеристика слабой власти президента. На деле, при такой форме правления ситуация является обратной.

Иногда говорят о смешанной форме правления в России. Действительно, анализируя положения конституции РФ, можно утверждать, что форма правления в России соединяет черты, признаки президентской и парламентарной республик (эти признаки мы рассмотрим ниже). Однако термин «смешанная республика» не характеризует элементы, участвующие в таком «смешении» (явления президенциализма и парламентаризма) и его результат. Смешение может быть механическим соединением, но в ситуациях России и Франции рождается не симбиоз, а гибрид, появляется новое качество. Поэтому словосочетание «смешанная республика», приемлемое в обыденной речи, не может служить классификационной единицей для науки.

Для характеристики формы правления в России в науке утверждается термин «президентско-парламентарная республика»⁸. Он показывает, что в данной форме правления есть элементы и президенциализма, и парламентаризма. Такая форма правления позволяет сочетать демократию парламентаризма и устойчивую, эффективную исполнительную власть. В последние

⁸ К некоторым другим странам (например, Украине) в науке иногда применяют определение «парламентарно-президентская республика»).

годы в разных модификациях данная форма правления или ее отдельные элементы находят все большее распространение в мире (некоторые страны, названные выше, Перу, в определенной мере Колумбия, Уругвай и др.). Она предусмотрена в новой Конституции Египта 2012 г.

Анализируя конституционные нормы и установленные ими отношения между высшими органами государства, конституционные полномочия Президента РФ, предоставленные ему не только Конституцией, но и другими законами, в том числе по отношению к главам субъектов РФ, представительным органам субъектов РФ, муниципальных образований (в частности, право их роспуска при определенных обстоятельствах и после решения суда), некоторые другие полномочия, предоставленные Президенту РФ законами или путем толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ (например, в отношении использования Вооруженных сил РФ за рубежом или издания временных актов, имеющих силу закона), можно заключить, что в российской форме президентско-парламентарной республики особое значение имеет ее первая часть. Это президентско-парламентарная республика с доминирующим положением президента в системе высших органов государственной власти.

Такой вывод, по нашему мнению, вытекает из анализа конституционных норм и развивающих их правовых актов. Вместе с тем, при изучении формы правления в России, как и любой стране, важно учитывать не только конституционные нормы по этому вопросу, но и сложившуюся практику. Например, рассматривая только некоторые конституционные нормы Великобритании, сложившиеся нередко в виде конституционного обычая (королевскую прерогативу), мы видим, что британский монарх юридически обладает большими полномочиями. Законы провозглашаются от его имени, он издает акт о назначении правительства. В жизни дело обстоит вовсе не так. Обычно это только подпись монарха. Монарх не имеет никаких реальных полномочий в сфере государственных дел, форма правления в Великобритании, вовсе не дуалистическая, а парламентарная монархия.

Подобное расхождение норм и сложившейся практики (по обычаю) можно заметить и в парламентарных республиках (например, в Италии, где президент на деле не осуществляет полномочия, принадлежащие ему по Конституции 1947 г.). В Конституции Индии 1949 г. полномочия президента сформулированы в значительной мере по образцу Конституции США, но президент Индии их осуществляет только по совету (фактически – указанию) правительства⁹. Индия не президентская, а парламентарная республика. Что

⁹ Это так называемая контрасигнатура – устное или письменное согласие правительства (премьер-министра) в парламентарной монархии или парламентарной республике на издание акта от имени главы государства. В монархиях обычно применяется уст-

же касается России, то выводы из практики для определения формы правления в нашей стране мы сделаем ниже, ссылаясь на высокоавторитетные характеристики, данные двумя российскими президентами В.В. Путиным и Д.А. Медведевым. В данном случае нам было важно лишь обратить внимание на значение государственной практики для характеристики формы правления. Президентско-парламентарные республики и по нормам конституций, и на практике тоже бывают разными.

Как говорилось, анализ конституционных норм свидетельствует не просто о смешении, а об органичном соединении, сращивании, переплетении в российской форме правления элементов президентской и парламентарной республик.

К элементам первого рода относятся:

1. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». В зарубежных конституциях таких положений нет (в Конституции Франции сказано, что президент обеспечивает своим арбитражем функционирование публичных властей). Обычно основы внутренней и внешней политики государства в парламентарной республике (например, в Германии) и парламентарной монархии (например, в Японии) на практике определяют парламент и правительство, в президентской республике – парламент и президент (США), монарх и в какой-то степени парламент и дуалистической монархии (Марокко). Правда, в ст. 80 Конституции РФ говорится, что Президент РФ определяет основные направления политики в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (т.е. актами парламента). Это ставит границы усмотрению Президента РФ, но определяет политику государства по Конституции все-таки он.

2. Согласно ч. 1 ст. 80 Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Эта формулировка в какой-то мере подобна положению французской Конституции 1958 г., но слов об арбитраже и публичных властях (а публичные власти это вообще-то и органы местного самоуправления, что видимо, не имелось в виду французской Конституцией) в ней нет. Вместо публичных властей

ное согласие, в республиках нередко требуется подпись премьер-министра, а иногда и другого министра на проекте акта президента. Без такой подписи акт президента недействителен. Хотя по конституции у главы государства большие полномочия, он осуществляет их на деле с согласия правительства, которое при данных формах правления формируется парламентом и отвечает за управление страной. В президентской и президентско-парламентарной республиках дело обстоит не так. Глава государства обладает и по конституции, и на практике большими полномочиями и самостоятельно осуществляет их.

говорится об органах государственной власти. Это тоже широкая формулировка, поскольку по Конституции РФ органами государственной власти считаются не только органы власти РФ, но и органы власти субъектов РФ (в пределах их полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами). Часть 3 ст. 5 говорит об «органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 73 о «всей полноте государственной власти» субъектов РФ (вне пределов ведения РФ и совместных полномочий РФ и ее субъектов). Статья 77 о «системе органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов»¹⁰. Такое конституционное регулирование придает Президенту РФ важные полномочия по отношению к органам субъектов РФ. В Конституции детально об этом не говорится, но такие полномочия существуют в соответствии с законами, развивающими конституционные положения и толкованиями их Конституционным судом РФ. Слово «согласование» отнюдь не означает подчинения органов всех других ветвей государственной власти президенту (этого и не может быть в условиях данной демократической формы правления), но обеспечение согласования и взаимодействия дает определенные полномочия президенту.

3. Только Президент РФ выбирает и представляет парламенту (Государственной Думе) кандидата на должность председателя Правительства РФ (премьер-министра). Он делает это независимо от роли партий в парламенте. В новой России был опыт назначения главы Правительства РФ из состава доминирующей в Думе партии (В.С. Черномырдин), но в дальнейшем премьер-министрами назначались лица, формально являвшиеся беспартийными. Например, В.В. Путин, был председателем правящей партии «Единая Россия», а Д.А. Медведев¹¹, беспартийный (или уже вступивший в эту партию) является ее руководителем теперь. В тоже время В.В. Путин является руководителем, созданного в связи с выборами 2011 г., политического движения Российский отечественный фронт, первый съезд которого прошел в 2013 г.

¹⁰ В российской науке положения Конституции РФ о публичной власти субъектов РФ как власти государственной иногда считают неудачным. Государством является Российская Федерация и только ее органы осуществляют государственную власть. Власть субъектов федерации иногда рассматривается как государствовоподобная несuverенная публичная власть. Впрочем, в науке различных стран мира нет единого мнения по данному вопросу, да и анализом природы власти субъекта федерации наука конституционного права занималась мало.

¹¹ Д.А. Медведев говорил о желании вступить в партию «Единая Россия». См. «Российская газета», 10 апреля 2012 и др., и официально является ее председателем. Председателем этой партии был в свое время также Президент РФ В.В. Путин, не будучи ее членом.

Правда, требуется согласие Государственной Думы на назначение Президентом РФ Председателя Правительства (об этом – ниже), но все-таки эту кандидатуру может представить парламенту только президент, и это не зависит от того, является данная кандидатура лидером большинства в парламенте или нет и вообще членом какой-либо партии. Беспартийный премьер-министр и беспартийное правительство (беспартийные министры) бывают в наше время в парламентарных республиках, когда ни одной партии или блоку партий не удается сформировать правительство, которое получило бы доверие (утверждение) парламента. Это так называемое служебное (деловое, чиновничье) правительство из специалистов, создаваемое на краткий – срок – до новых выборов в парламент (предполагается, что тогда расстановка партий в парламенте изменится, и правительство создать удастся). Такая ситуация в последние годы имела место в Болгарии, Турции. В России совсем иная концепция беспартийного правительства, характеризующая особенности формы правления в данной стране.

4. Президент РФ назначает единолично, (согласие парламента не требуется) федеральных министров, руководителей других важнейших ведомств (не имеющих ранга министерств), руководство которыми он непосредственно осуществляет, а также иных ведомств, руководство которыми осуществляют Правительство РФ и его председатель¹². Партийная принадлежность кандидатур на эти должности (министры могут быть членами партии) не обязательно должна учитываться. В зарубежных классических президентских республиках президент назначает лиц из своей партии, но обычно требуется согласие верхней палаты, которое часто имеет формальный характер¹³. В парламентарной республике президент назначает лиц из партии большинства или блока партий, имеющих большинство в парламенте. В противном случае правительству грозит немедленная отставка в результате вотума недоверия (резолуции порицания и др.) в парламенте. Правда, кандидатуры на должность министров (руководителей других важнейших федеральных ведомств) в России Президенту РФ представляет назначенный им (после получения согласия Думы) председатель Правительства РФ, но такие советы для президента не обязательны, решения принимает он. Тем более, это относится к пяти министрам (так называемым «силовым») – обороны, внутренних дел и других, и к министру иностранных дел, а также руководителям тех федеральных служб и агентств, которые подчинены непосредственно Президенту

¹² Об особенностях формирования правительства во Франции сказано выше, в России такая ситуация, по крайней мере, в настоящее время, невозможна.

¹³ Но, например, в 2013 г. Сенат США отклонил кандидатуру на должность главы военного ведомства, представленную Президентом США, утвердив ее со второй попытки. Были и факты окончательного неутверждения Сенатом президентской кандидатуры.

РФ (Федеральная служба безопасности, Федеральная служба внешней разведки, Управление делами Президента РФ – федеральное агентство и др.).

Освобождает министров от должности тоже только президент, иногда по представлению председателя Правительства РФ, иногда без этого (например, освобождение от должности министра финансов А.Л. Кудрина в 2011 г., хотя, как было заявлено в то время председателем Правительства РФ В.В. Путиным, А.Л. Кудрин входит в состав его «команды»). В 2013 г. был уволен министр обороны. Дисциплинарные взыскания налагает на министров только президент.

5. Некоторые (особенно «силовые») министры (обороны, внутренних дел, МЧС, юстиции), а также министр иностранных дел, руководители важнейших ведомств (например, Федеральной службы безопасности) подчинены непосредственно только Президенту, решения Правительства РФ этих руководителей обязывать не могут, в соответствии с такими решениями они лишь координируют свою деятельность с другими министрами.

6. Президент вправе по своему усмотрению увольнять премьер-министра (хотя он был утвержден парламентом), а, следовательно, и весь состав Правительства РФ. Конституция РФ предусматривает согласие парламента только на назначение Председателя Правительства, а для увольнения этого не требуется, что вряд ли верно, поскольку он был назначен с участием парламента. Президент РФ Б.Н. Ельцин таким правом пользовался широко, сменив, в свое время за полтора года пять премьер-министров. Вместе с увольнением премьер-министра в отставку юридически уходит и все правительство. На практике его состав обычно сохранялся.

7. На практике Президент РФ непосредственно, помимо премьер-министра, по своему желанию руководит не только министрами, подчиненными лишь ему, но и другими министрами, руководителями служб, агентств. Президент вызывает их, дает задания и указания, критикует (в том числе публично, на заседаниях) за недостатки в работе.

Были и такие акты Президента РФ, которые выходят за пределы типичных классификаций. Так, в соответствии с указами президента от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 67, от 25 июля 2003 г. в ст. 65 Конституции вносились частичные изменения названий субъектов Федерации – четырех республик в составе РФ – Ингушетии, Калмыкии, Северной Осетии – Алании. Чувашской Республики – Чувашии и Ханты-Мансийского автономного округа – Угра¹⁴. Названия субъектов РФ они определяют сами. Внесение новых, уточняющих названий в ст. 65, по

¹⁴ См. примечания к ст.65 в изданиях Конституции РФ, опубликованных после внесения в нее поправок в декабре 2008 г.

существо, техническое действие, но все-таки это изменение текста Конституции РФ. И вряд ли правильно было делать это указами Президента РФ. С 2005 г. такие изменения, в том числе при объединении субъектов РФ, осуществляются конституционными законами.

Признаками парламентаризма в форме правления России являются следующие:

1. Хотя главу правительства (Председателя Правительства РФ) выбирает среди других лиц и назначает Президент, он может сделать это только после получения согласия парламента. Такое согласие выражается путем голосования в Государственной думе. Имели место факты утверждения с первого представления президентом кандидатуры (так чаще всего), но было и утверждение кандидатуры, представленной в третий раз (С.В. Кириенко)¹⁵. В 2012 г. главой правительства был назначен действующий премьер-министр Д.А. Медведев, получивший в Думе большинство голосов – 299, против – около 150. Частичное участие парламента в формировании правительства (согласие на кандидатуру, представленную президентом) – неполный признак парламентарной республики (как говорилось, в назначении всего состава правительства парламента не участвует).

2. Парламент (Государственная Дума) вправе выразить недоверие правительству, что типично для парламентарной республики (в классических президентских республиках такого права нет, как нет и самого понятия коллегии правительства, отдельной должности премьер-министра). Правда, при выражении недоверия правительству в России Президент вправе не отправлять правительство в отставку, а распустить Государственную Думу (нижнюю палату парламента) с обязательным назначением даты новых выборов (такой порядок существует и в зарубежных парламентарных республиках). Однако Президент в РФ обязан реагировать на вотум недоверия только в случае второго вотума недоверия, который действителен, если будет выражен не позже, чем через три месяца после первого. Это своего рода ущербный вотум недоверия, который можно истолковать как подозрение в несерьезности действий парламентариев при первом вотуме недоверия: пусть подумают хорошо еще раз. Такой порядок зарубежным парламентарным республикам неизвестен.

3. Президент вправе распустить Государственную Думу при единичном отказе в доверии, когда вопрос о доверии ставят не парламентарии, а само правительство. Это типичный институт парламентарной республики.

4. Ежегодные отчеты правительства перед парламентом, введенные поправками к Конституции в 2008 г. Правда, решений Думы по отчетам не

¹⁵ Конституционный суд РФ постановил, что можно одну и ту же кандидатуру представлять трижды, но не более.

принимается, что более напоминает информирование парламента о деятельности правительства.

Реальная жизнь изменяет реализацию конституционных отношений. На первый план в них выдвигаются президентские признаки и фактическая роль президента. Практика деятельности органов российского государства усиливает позиции президента РФ. Президент становится центром всей государственной жизни, это легко заметить, наблюдая даже только лишь сообщения по телевидению. Поэтому совершенно обосновано президенты РФ В.В. Путин и Д.А. Медведев характеризовали Россию как президентскую республику¹⁶.

Форма правления в России находится в движении, развивается. Она остается прежней по своей классификации, но ее отдельные стороны изменяются. Она совершенствуется с одной стороны, например, поправками к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ¹⁷, которые предусматривают ежегодные отчеты Правительства в Государственной думе, введение своеобразных форм непосредственной демократии (сбор 100 тысяч подписей граждан по Интернету для обращения к правительству и затем в парламент с законодательными инициативами), новое законодательство о партиях, выборах губернаторов, начало реальной борьбы с коррупцией и др.

С другой стороны, она может приобретать некоторые негативные черты (принятие в 2012 г. законов о некоторых общественных объединениях как иностранных агентах, законов, которые дают президенту исключительные кадровые полномочия при предложении единственной кандидатуры парламенту на некоторые высшие должности, расширение полномочий президента законами, ужесточение законами правил проведения публичных мероприятий и др.). Выше мы не случайно говорили не только о юридической, но и фактической характеристике формы правления.

В этом переплетении неоднозначных явлений, поворотах и зигзагах главной тенденцией развития формы правления российского государства является все же, хотя и непоследовательная, ее демократизация.

¹⁶ См. «Российская газета» 25 декабря 2003; 11 декабря 2007; 2 июня 2008.

¹⁷ Это сделано в форме федеральных конституционных законов, хотя Конституционный Суд РФ говорил о поправках к Конституции РФ как об особом виде федерального закона см.: Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-0. В настоящее время готовятся новые поправки, предусматривающие в частности объединение Верховного и Высшего арбитражного судов в единый высший судебный орган.

РЕЗЮМЕ

Применение к России (и к другим государствам) термина «полупрезидентская республика» неудачно. В соответствии с конституционными установлениями Россия это гибридная, президентско-парламентарная республика с доминирующим положением Президента РФ в системе государственной власти, а на практике в силу реального соотношения ветвей государственной власти, высших органов государства, прямых и обратных связей органов государства с населением Россия является президентской республикой. В статье указаны признаки президентизма и парламентаризма в данной форме.

Veniamin Evgenevich Chirkin

THE FORM OF GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

Application to Russia (and other states), the term “half presidential (semi-présidentielle) republic”) failed. In accordance with the constitutional regulations of Russia it is hybrid, presidential-parliamentary republic with presidential dominance in the system of state power, but in practice according to the real balance of powers of the state, the supreme bodies of state, backward and forward linkages of organs of a state with the population of Russia it is a presidential republic.

Key words: *the form of government in Russia, half presidential, presidential-parliamentary republic*

Библиография

- О.И. Зазнаев, *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*, Казань 2006.
- М.А. Краснов, *Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса и полномочий (опыт сравнительно-правового анализа)*, «Государство и право» 2003, № 10.
- The Basic Law of Government/Highlights of Development in Saudi Arabia*, Riyadh. Без года.
- М. Duverger, *Échec au roi*, Paris 1978.
- М. Duverger, *Les Régimes Semi-Présidentiels*, Paris, 1986.
- T. Ginsburg, J.A. Cheibub, Z. Elkins, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: on the Hybridization of Constitutional Form*, Workshop on Measuring Law and Institutions: Analytical and Methodological Challenges. Pompea Fabra University, Barselona. October 2–3 2009.